


STUDIO LEGALE INTERNAZIONALE

AVV. ALFONSO MARRA

GIURISTA LINGUISTA

ABILITATO AL BILINGUISMO TEDESCO - ITALIANO DALLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO
IDONEO ALL' ESAME DI STATO DI COMPETENZA LINGUISTICA TEDESCA DELL'ISTITUTO GOETHE DI NAPOLI
IDONEO ALL' ESAME DI STATO DI COMPETENZA LINGUISTICA CINESE HSK DI PECHINO
IDONEO ALL' ESAME DI STATO DI COMPETENZA LINGUISTICA GRECA DI ATENE
IDONEO ALL'ESAME DI STATO DI COMPETENZA LINGUISTICA FRANCESE
DELL'ISTITUTO FRANCESE DI NAPOLI "LE GRENOBLE"
IDONEO ALL'ESAME DI COMPETENZA LINGUISTICA OLANDESE "CNAV – PTIT"
IDONEO ALL' ESAME DI FRANCESE GIURIDICO PROFESSIONALE DELLA CAMERA DI COMMERCIO DI PARIGI
IDONEO ALL' ESAME DI STATO DI COMPETENZA LINGUISTICA SPAGNOLA DELL' ISTITUTO CERVANTES DI NAPOLI
MASTER IN CONTRATTUALISTICA INTERNAZIONALE
CORSISTA DI TEDESCO GIURIDICO PRESSO L' HOCHSCHULE DI BREMEN
CORSISTA DI FRANCESE GIURIDICO ALL' ISTITUTO FRANCESE DI NAPOLI "LE GRENOBLE"
PERFEZIONATO IN DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA APPLICATO PRESSO L'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO
SPECIALISTA IN DIRITTO CIVILE PRESSO L'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CAMERINO
SPECIALIZZATO IN PROFESSIONI LEGALI PRESSO L'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO
CORSISTA DI FRANCESE GIURIDICO ALL'ISTITUTO FRANCESE DI NAPOLI "LE GRENOBLE"
INTERPRETE E TRADUTTORE PRESSO LA CAMERA DI COMMERCIO DI NAPOLI
CONSULENTE TECNICO D'UFFICIO E PERITO IN MATERIA PENALE IN QUALITA' DI
INTERPRETE E TRADUTTORE DI LINGUA **TEDESCA, CINESE, GRECA, INGLESE** PRESSO IL TRIBUNALE DI NAPOLI
INTERPRETE E TRADUTTORE DI LINGUA **TEDESCA, CINESE, GRECA, INGLESE, FRANCESE**
PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA E LA PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA DI NAPOLI
**ASSISTENZA LEGALE ANCHE IN LINGUA TEDESCA, CINESE, GRECA, INGLESE, FRANCESE,
OLANDESE, SPAGNOLA**
VIA E. NICOLARDI 52 80131 NAPOLI
VIA DEGLI ARANCI 37/4 80067 SORRENTO
TEL: 081 807 39 75 – 081 743 32 51
FAX : 081 878 57 65
CELL: **335 69 48 594**
POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA (PEC): alfonsomarra@avvocatinapoli.legalmail.it
E - MAIL : avvalfonsomarra@yahoo.it
SITO INTERNET: www.studiolegaleinternazionaleavvocatoalfonsomarra.it

**Terremoto del 1980: Buono Contributo ex lege 219/1981
e sue successive modificazioni ed integrazioni
– competenza del Giudice Ordinario e legittimazione passiva
dei Comuni terremotati in persona del Sindaco pro tempore –**

 Come riconosciuto anche dal TAR Campania con le sentenze n. 8854/2007 e n. 6007 del 07/06/2007, la controversia promossa dal privato per il riconoscimento e la quantificazione dei contributi contemplati dal decreto legge 18/03/1981 n. 75, convertito in legge 14/05/1981 n. 219 e successive modificazioni, al fine della ricostruzione o riparazione di immobili colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, spetta alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in tema di erogazioni in cui l'attività dell'amministrazione è rigorosamente vincolata dai criteri predisposti dalla legge a tutela dei soggetti danneggiati, la cui situazione giuridica, pertanto, ha natura di diritto soggettivo (Cass. SS.UU. n. 21000/2005; n. 8206/2005; n. 466/2005; n. 6405/2004; n. 15439/2002).

A tale opzione ermeneutica, seguita anche dal giudice amministrativo di secondo grado (per cui Cons. Stato sez. V n. 1765/2000; sez. IV n. 1010/1994), il TAR Campania ha ritenuto di

doversi adeguare, mutando il proprio precedente orientamento, tenuto conto anche delle modifiche agli artt. 33 e 34 L. n. 80/1998 apportate dalla sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale, che rendono tali norme attualmente inidonee a fondare la giurisdizione del giudice amministrativo (Cass. SS.UU. n. 466/2005) nella fattispecie oggetto di causa.

Oggetto della domanda del Condominio è un credito derivante da un rapporto obbligatorio pubblico costituito direttamente ex lege ed ormai sottratto a valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, cosicchè la posizione sostanziale vantata dall'istante è di diritto soggettivo e quindi tutelabile davanti al giudice ordinario (Cass. Sezioni Unite n. 4188/1996).

Le Sezioni Unite della Cassazione con le sentenze n. 9215/1987 e n. 1082/1992 hanno già avuto occasione di affermare che l'attività della P.A. nella determinazione e nella concessione dei predetti benefici è totalmente vincolata ai criteri predisposti rigidamente dalla legge a tutela delle posizioni dei singoli soggetti danneggiati, le quali hanno quindi consistenza di diritti soggettivi.

Come si evince dalla lettera degli artt. 10 e 11 del D.Lgs. n. 76 del 1990 ("Testo Unico delle leggi per gl'interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982"), l'avente diritto al contributo è colui che, al momento del sisma, era titolare del diritto di proprietà sull'immobile danneggiato.

L'art. 21 del citato provvedimento legislativo regola le modalità di pagamento del finanziamento, stabilendo i tempi e le percentuali erogate dall'ente pubblico nel corso dell'esecuzione dei lavori ed al termine degli stessi.

Una volta esclusa ogni valutazione discrezionale dell'Amministrazione nella concessione del contributo, che deriva direttamente dalla legge ed è subordinato solo alla verifica della sussistenza in concreto delle condizioni da essa richieste, la questione relativa alla determinazione dell'importo dovuto riguarda il merito della controversia e non incide sulla giurisdizione la quale va stabilita sulla base dell'intrinseca posizione soggettiva dedotta in giudizio (Cass. n. 21000/2005).

Si ricorda che il Consiglio di Stato nella sentenza n° 1765/2000 ha dichiarato espressamente che il Comune è legittimato ad erogare i contributi previsti dalla L. 219/81 ed alla corresponsione degli stessi.

La Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 1082/1991 ha stabilito che l'entità dei contributi di ricostruzione e riparazione è minuziosamente regolata dalla legge n. 219/1981 che in sintesi prevede:

a) la presentazione della domanda di contributo, cui debbono essere allegati, tra gli altri documenti, il progetto esecutivo dei lavori, il computo metrico estimativo e la determinazione dell'ammontare del contributo stesso; b) entro sessanta giorni dall'acquisizione del progetto, l'emanazione di un parere vincolante sulla determinazione del contributo, ad opera di una commissione eletta dal consiglio comunale; c) nei trenta giorni successivi, anche in assenza del parere della commissione, e in presenza delle disponibilità finanziarie, l'assegnazione del contributo da parte del sindaco, con riserva di liquidare a consuntivo l'ammontare di esso, nei limiti di quello assegnato.

Dal delineato sistema normativo le Sezioni Unite nella suddetta sentenza n°1082/91 ritengono di poter desumere, da un lato, che l'attività della pubblica amministrazione nella determinazione e nella concessione dei contributi è totalmente vincolata; nel senso che, da essa accertata la ricorrenza in concreto di una definita situazione, il trattamento giuridico della fattispecie consegue all'applicazione dei criteri al riguardo rigorosamente predisposti dalla legge, e, dall'altro, che siffatti vincoli imposti ai pubblici poteri sono funzionali - sia pure nel quadro globale dell'ovvio perseguimento di finalità di pubblico interesse - alla diretta tutela delle posizioni dei singoli soggetti danneggiati.

A queste posizioni deve pertanto essere riconosciuta natura di diritti soggettivi (ed è certamente significativo che gli artt. 9 e 10 legge n. 219 del 1981 parlino in modo esplicito di "aventi diritto ai contributi").

In definitiva deve ribadirsi che, ove il soggetto danneggiato dalla perdita o dal deterioramento di unità immobiliari a causa degli eventi sismici del novembre 1980 e

del febbraio 1981, agisca per ottenere i contributi indennitari all'uopo previsti dalla legge 14 maggio 1981 n. 219, e successive modificazioni, nei confronti dell'ente pubblico preposto alla loro erogazione, sussiste la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Nel caso specifico, l'ente pubblico preposto all'erogazione è il Comune.

Infatti, l'art. 19 del Testo Unico prevede espressamente che

<< ... il Sindaco assegna il relativo contributo >>.

Inoltre, la S.C. di Cassazione con la sentenza n° 5906/2002 ha ritenuto, contestualmente all'affermazione di sussistenza della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, la legittimazione passiva dei Comuni in ordine alle domande di erogazione dei contributi cui i cittadini hanno diritto in ipotesi di calamità naturali, escludendosi qualsiasi discrezionalità dell'Ente locale nella assegnazione e nella corresponsione, posto che è proprio detto ente il soggetto cui la legge ha devoluto l'obbligo di verificare le condizioni dalla stessa poste per l'insorgenza del diritto, nonché di provvedere al pagamento del contributo.

Il sindaco, sempre secondo la suddetta sentenza n° 5906/2002, agisce nella qualità di "ufficiale di governo" solo quando opera come organo locale di protezione civile ai sensi dell'art. 16 D.P.R. 1981 n° 66 (per dare soccorso ed assistenza sanitaria ed ospedaliera alla popolazione colpita, ripristinare la viabilità, gli acquedotti ed ogni altro pubblico servizio ecc..) e non in materia di contributi in conseguenza degli eventi sismici in esame, nel cui ambito svolge, invece, funzioni istituzionalmente proprie delle amministrazioni territoriali di appartenenza, di cui, dunque, va ribadita non solo la legittimazione passiva rispetto alle domande di riconoscimento dei contributi avanzate dai privati, ma anche nel contempo la legittimazione attiva alla proposizione delle domande di restituzione delle somme versate, ove detta erogazione si assuma avvenuta indebitamente (Cass. n° 10685/2000, n° 9205/99, S.U. n° 2224/94, n° 9215/87).

Si ricorda che, ai sensi e per gli effetti dell'art.18 del suddetto T.U., i contributi di cui ai precedenti artt.10 e 11 sono concessi con provvedimento del sindaco su domanda dell'interessato, unitamente all'autorizzazione o alla concessione ad edificare.

Dunque, soggetto passivo del rapporto obbligatorio di diritto pubblico tra l'avente diritto al contributo e la P.A. è, appunto, la pubblica amministrazione cui viene rivolta la domanda, vale a dire il COMUNE.

Comunque, se anche per pura ipotesi di scuola, nei confronti del condominio fossero obbligati oltre al Comune di ... anche altri Enti, si ricorda che la S.C. di Cassazione con la sentenza n° 9771/95 ha affermato che nel rapporto obbligatorio con pluralità di debitori sussiste una presunzione di solidarietà passiva ai sensi dell'art.1294 c.c. la cui ratio è quella di tutelare l'interesse del creditore ad avere a disposizione, ai sensi dell'art.1292 c.c. la possibilità di una sola esecuzione nei confronti del patrimonio prescelto.

Inoltre la S.C. di Cassazione fin dal lontano 1974 con la sentenza n° 3880/74 ha stabilito che secondo il vigente codice civile la responsabilità solidale, derivi essa da espressa disposizione di legge o da specifico patto, implica l'obbligo dei coobbligati alla stessa prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto per la totalità e l'adempimento da parte di uno degli obbligati libera gli altri.

Ciascuno dei debitori solidali risponde con il proprio patrimonio.

Ancora, la S.C. di Cassazione con la sentenza n° 2623/87, ha stabilito che in ipotesi di più condebitori solidali verso un unico creditore si configura una pluralità di rapporti giuridici di credito-debito tra loro distinti ed autonomi, correnti tra il creditore ed ogni singolo debitore solidale ed avente in comune solo l'oggetto della prestazione, di talchè il creditore ha la facoltà ex art.1292 c.c. di scegliere il condebitore solidale a cui chiedere l'integrale adempimento, con la conseguenza che la garanzia patrimoniale generica di cui all'art. 2740 c.c. grava sul patrimonio di ciascun coobbligato, separatamente e per l'intero credito.

Tutto ciò per dire che, se anche per pura ipotesi di scuola nei confronti del Condominio fossero debitori oltre al Comune di ... anche altri Enti (e non è così), il Condominio era ed è legittimato a rivolgersi per l'adempimento del proprio diritto soggettivo di credito al debitore in solido Comune di

Come si evince dal suddetto Testo Unico ed in particolare dall'art. 18, interlocutore del Condominio e quindi soggetto passivo nel rapporto obbligatorio di diritto pubblico era ed è il Comune di ..., in persona del Sindaco pro tempore.

Infatti recita testualmente l'art. 18 del Testo Unico:

<< I Contributi di cui ai precedenti art. 10 e 11 sono concessi, unitamente alla autorizzazione o alla concessione ad edificare, con provvedimento del sindaco su domanda dell'interessato, previo parere della commissione di cui all'art. 19, comma 1 >>.

Come ha affermato la S.C. di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 6405/2004, in tema di erogazione dei contributi ex lege n. 219/1981, l'attività della P.A. è rigorosamente vincolata dai criteri predisposti dalla legge, a tutela delle posizioni dei richiedenti danneggiati, le quali hanno, pertanto, consistenza di diritto soggettivo.

Comunque a tacer d'altro la S.C. di Cassazione con la sentenza n. 1369/2000 ha riconosciuto che il Comune è l'unico titolare di obblighi nei confronti del cittadino proprietario dell'immobile sinistrato alla data del sisma, anche relativamente all'adozione degli strumenti urbanistici necessari tanto per la risistemazione delle aree degli edifici e delle attività produttive coinvolti dal sisma quanto per la realizzazione in altro sito degli stabili non ricostruibili nei siti originari.

A conferma di quanto sostenuto, si ricorda la sentenza della Corte di Appello di Napoli n. 1962/2012 che ha stabilito testualmente:

<< Giova premettere che la sovrabbondante giurisprudenza, amministrativa e di legittimità, formata nel corso dei molti anni che ci separano dagli eventi sismici che colpirono il territorio campano negli anni 1980/1981, in merito all'altrettanto prolifica normativa emergenziale di riferimento, consente di enucleare alcuni principi consolidati, che ormai costituiscono diritto vivente nella specifica materia, da cui non vi è motivo di derogare.

Intanto, è acquisito il principio per cui in tema di erogazione del contributo contemplato dalla legge n. 219/1981 e successive modificazioni ed integrazioni, essendo l'attività dell'amministrazione rigorosamente vincolata dai criteri predisposti dal legislatore a tutela delle posizioni dei singoli danneggiati, dette posizioni hanno consistenza di diritti soggettivi.

Altrettanto pacifico è il principio per cui il comune è da ritenersi unico legittimato passivo, sia rispetto alla domanda di riconoscimento del contributo, sia rispetto alle

controversie eventualmente nascenti dalla negazione dello stesso. Ciò in quanto i fondi per la ricostruzione all'uopo assegnati ai comuni, sono da questi direttamente gestiti attraverso i propri organi individuali e collegiali, cui competono l'istruzione delle pratiche, lo svolgimento dei controlli stabiliti dalla legge e l'assegnazione e determinazione dei contributi.

Da cui due ulteriori corollari:

a) il richiedente, con l'emanazione dell'atto di concessione del contributo, ancorché questo non sia stato ancora erogato, diviene titolare di un diritto soggettivo;

b) la controversia promossa dal privato per il riconoscimento e la quantificazione del contributo è attribuita alla cognizione del giudice ordinario.

Ciò detto, occorre ancora premettere, per quanto qui rileva, che in base all'art. 18 d.l.eg.76/1990, presentata dal soggetto interessato apposita domanda e debita documentazione di supporto, il contributo gli è accordato con decreto del sindaco, che ne «indica» l'ammontare sulla base di un parere vincolante di un'apposita commissione, la quale deve esprimersi sia sulla conformità dell'intervento allo strumento urbanistico che sulla entità del contributo stesso.

La fase successiva, poi, può avere due sviluppi diversi, a seconda che il comune disponga o meno dell'effettiva disponibilità finanziaria. Infatti, in presenza di copertura, « il sindaco assegna il contributo come determinato nei limiti degli art. 10 e 12, con riserva di liquidare, a consuntivo, l'ammontare del contributo nei limiti di quello assegnato » (art. 19. 5° comma); diversamente, «in mancanza di disponibilità finanziarie, il sindaco indica soltanto il contributo, riservandosi, ad avvenuta integrazione dei fondi, la formale determinazione e assegnazione aggiornata del contributo stesso (artt. 10, 11 e 12» (art. 19, 7° comma).

Secondo la Cassazione, nel caso in cui al parere positivo della commissione circa l'ammissione a contributo non segua la concreta erogazione delle somme dovute e neppure il decreto sindacale di indicazione del contributo stesso, il diritto al contributo sussiste a prescindere dalla effettiva disponibilità delle risorse finanziarie da parte del comune, atteso che la mancanza di disponibilità finanziarie costituisce

soltanto un ostacolo di mero fatto alla realizzazione del diritto, ma non ne impedisce né la nascita, né l'«indicazione». In altri termini, il diritto all'erogazione del contributo «nasce in quanto sia stato previamente espresso parere favorevole dalla commissione», parere con cui si accerta la sussistenza in capo al richiedente delle condizioni soggettive ed oggettive cui la legge subordina il riconoscimento del contributo stesso (Cass.1603/2009; id. 5669/2003): principio chiaramente desumibile dal d.leg. 76/1990, il quale prevede che, ultimata la procedura amministrativa, il sindaco deve indicare l'ammontare del contributo dovuto, riservando l'effettivo pagamento ad un momento successivo, qualora non abbia immediata disponibilità dei necessari mezzi (in particolare, sulla natura del decreto sindacale di «indicazione» del contributo «in mancanza di disponibilità finanziarie» come fattispecie di «riconoscimento» del contributo medesimo, v. Cass. 18712/2004).

Di conseguenza non solo la mancanza delle risorse finanziarie è irrilevante rispetto al riconoscimento del diritto - e ciò comporta che il sindaco debba comunque indicare l'ammontare del contributo -, ma il comune deve anche attivarsi al fine di ottenere i finanziamenti necessari per erogare i contributi dovuti (cfr., al riguardo, Cass. 1603/2009, che sembra addirittura configurare in capo al comune un obbligo giuridicamente rilevante di reperire i fondi).

In sintesi, quindi, da tutto quanto precede possono trarsi le seguenti conclusioni:

1) il decreto ingiuntivo opposto deve essere revocato, siccome emesso in assenza del requisito della esigibilità del credito. Benvero, come si è detto, la mancanza della copertura finanziaria, se non è di ostacolo al sorgere del diritto al contributo, nondimeno ne impedisce l'erogazione.

2) avendo il Comune riconosciuto con i suoi organi tecnici la regolarità della documentazione amministrativa e la debenza della somma richiesta (cfr. la delibera del Consiglio Comunale n. ... del ... di approvazione dell'elenco contenuto nella cd. scheda B e la espressa non contestazione contenuta nell'ultima pagina della comparsa conclusionale), va indicata, in difetto di apposito provvedimento sindacale, la somma di euro ... oltre accessori, quale importo dovuto all'appellato, a titolo di

revisione e/o aggiornamento dei prezzi e delle competenze tecniche riferibili al buono-contributo ex lege n. 219/1981, già concesso con provvedimento sindacale n. ... del ..., (cfr., in tali sensi, la citata Cass. n. 1603/2009. secondo la quale il giudice di merito, accertato che l'avente diritto sia stato ammesso al godimento del contributo e sia stato autorizzato ad eseguire le opere di ricostruzione, queste avendo effettivamente eseguite, non può respingere la domanda ma deve esso stesso procedere al riconoscimento del diritto al pagamento del contributo già determinato in sede amministrativa, sostituendosi al sindaco rimasto inerte, in ordine all'emissione del provvedimento previsto dall'art. 19 d.lgs. n.76/1990).

3) nondimeno, non essendovi prova dell'esistenza della copertura finanziaria, il comune va sì condannato ad erogare il suddetto importo, ma l'effettivo pagamento deve essere necessariamente condizionato alla sopravvenienza del finanziamento regionale ed alla destinazione della relativa provvista al soddisfacimento delle pretese degli ammessi al contributo, secondo le graduatorie e l'ordine di priorità imposti dalla normativa primaria e secondaria in materia in concreto individuati dai competenti organi dell'ente territoriale.

Resta da aggiungere, per completezza di motivazione, che:

a) neppure si può ipotizzare di porre a carico del Comune l'obbligo di provvedere comunque al pagamento con propri stanziamenti in caso di incapienza dei fondi messi a disposizione della Regione, atteso che il contributo in parola è pacificamente erogabile in favore dei singoli aventi diritto nei limiti degli stanziamenti messi a disposizione della Regione. Epperò, una diversa interpretazione si porrebbe in contrasto con l'art. 119 cost., laddove l'autonomia finanziaria del Comune sarebbe violata se esso dovesse far fronte a spese non previste a suo carico da alcuna norma di legge >>.